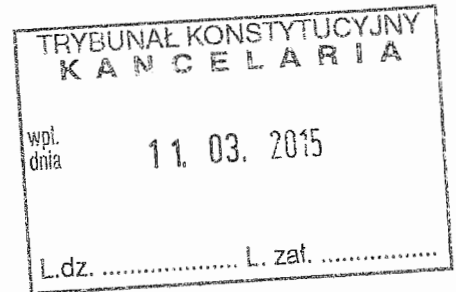




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 13/14
BAS-WPTK-1551/14

Warszawa, dnia 11 marca 2015 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 13/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.; dalej także: ustawa – Kodeks wykroczeń lub k.w.) „w zakresie, w jakim pomija przesłankę «znikomej społecznej szkodliwości czynu» jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie”. Przepisy te budzą wątpliwości Rzecznika co do ich zgodności z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości).

Zgodnie z art. 1 k.w.: „Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany” (§ 1); „Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu” (§ 2).

W art. 1 k.w. określono warunki odpowiedzialności za wykroczenie. Przepis nie zawiera definicji wykroczenia, ale zawarte w nim treści dają podstawę do jej sformułowania. Wykroczeniem jest czyn zawiniony, społecznie szkodliwy i zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 zł lub nagany.

2. Warunki odpowiedzialności za wykroczenie zostały przez ustawodawcę określone w pewnym zakresie odmiennie niż w przypadku odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, tj. za przestępstwo, a także odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe i za wykroczenie skarbowe.

Ze względu na znaczenie tej różnicy dla wywodów wnioskodawcy należy w tym miejscu zauważyć, że w świetle art. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: ustawa – Kodeks karny lub k.k.): „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia” (§ 1); „Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma” (§ 2); „Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu” (§ 3).

Gdy natomiast chodzi o odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe i za wykroczenie skarbowe, art. 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.; dalej: ustawa – Kodeks karny skarbowy lub k.k.s.) stanowi, co następuje: „Odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia” (§ 1); „Nie jest przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma” (§ 2); „Nie popełnia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu” (§ 3); „Jeżeli do dokonania przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego wymagane jest nastąpienie określonego w kodeksie skutku, sprawca zaniechania podlega odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe tylko wtedy, jeżeli ciążył na nim prawny, szczególny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi” (§ 4).

Na tle przytoczonych przepisów można dostrzec, że w art. 1 § 2 k.k. przestępność czynu została określona w sposób formalny, tzn. odniesiona do czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary, zaś społeczna szkodliwość czynu (jego ujemna społecznie treść), a więc element materialny, została uregulowana w odrębnej jednostce redakcyjnej (art. 1 § 2 k.k.). Natomiast definicja przestępstwa i wykroczenia skarbowego w art. 1 § 1 k.k.s. zawiera zarówno element formalny, jak i element materialny, co pozwala objąć także kwestię karalności wykroczeń skarbowych (T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32).

Podstawowe znaczenie ma jednak to, że dla bytu przestępstwa, przestępstwa skarbowego oraz wykroczenia skarbowego musi zaistnieć *in concreto* szkodliwość społeczna czynu w stopniu wyższym niż znikoma. Wymagania tego nie sformułowano natomiast w odniesieniu do wykroczeń „zwykłych” (pospolitych). Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Obowiązujący Kodeks wykroczeń z 1971 r. nie zawiera odpowiednika art. 1 § 2 kk, według którego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony odznaczający się znikomym stopniem społecznej szkodliwości. Oznacza to, że czyn wyczerpujący znamiona wykroczenia o subminimalnym stopniu społecznej szkodliwości nie traci cech wykroczenia. Ustalenie, że stopień społecznej szkodliwości wykroczenia jest znikomy, rzutuje co najwyżej na rodzaj i rozmiar reakcji

organu orzekającego w stosunku do obwinionego” (postanowienie SN z 10 czerwca 2003 r., sygn. akt II KK 87/03).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca przypomina, że w art. 1 § 2 k.k. wyrażono zasadę *nullum crimen sine periculo sociali* („Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”). Zdaniem Rzecznika, brak analogicznego rozwiązania w ustawie – Kodeks wykroczeń stanowi pominięcie legislacyjne, co powoduje, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją.

We wniosku obszernie przytoczono ustalenia doktryny prawa karnego na temat pojęcia społecznej szkodliwości czynu i jego relacji do społecznego niebezpieczeństwa czynu. Omówiono znaczenie konstrukcji znikomej szkodliwości społecznej czynu dla bytu przestępstwa oraz jej konsekwencje w obszarze postępowania karnego. Uwagi te skłoniły Rzecznika do uznania, że „przyjęcie w art. 1 § 2 Kodeksu karnego zasady znikomej społecznej szkodliwości czynu, jako wyłączającej odpowiedzialność karną, ma fundamentalne znaczenie dla całej konstrukcji odpowiedzialności penalnej i jawi się jako słuszne i konieczne w ukształtowaniu procesu karnego, zgodnie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” (wniosek, s. 9). Rzecznik ponadto twierdzi, że „wszelkie główne tezy związane z analizą pojęcia społecznej szkodliwości czynu, ujmowanego w kontekście odpowiedzialności za przestępstwa, należałoby uznać za zasadniczo aktualne również w odniesieniu do wykroczeń oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych” (wniosek, s. 9-10).

Uwzględniając to założenie, wnioskodawca zauważa, że „brak ujęcia w art. 1 Kodeksu wykroczeń zasady znikomej społecznej szkodliwości czynu, jako wyłączającej odpowiedzialność karną (*sensu largo*) powoduje, że wykroczeniem jest czyn nacechowany nawet niewielką, nikłą społeczną szkodliwością czynu. Na gruncie prawa wykroczeń, inaczej niż przy przestępstwach oraz przy przestępstwach i wykroczeniach skarbowych, jedynie przy wykazaniu w ogóle braku szkodliwości danego zachowania w określonych okolicznościach można mówić o niezaistnieniu samego wykroczenia mimo naruszenia określonego przepisu tej dziedziny prawa” (wniosek, s. 10-11).

Zdaniem Rzecznika, jest to niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż: „Wyłączenie w prawie wykroczeń takiej możliwości, prowadzi częstokroć (co wykazują liczne przypadki ujawniane choćby w mediach) do prowadzenia postępowania penalnego, w sytuacjach, w których powinno być ono umorzone. [...] Brak kryterium znikomej społecznej szkodliwości przy wykroczeniach sprawia, iż sąd *de facto* pozbawiony zostaje immanentnej roli mu przynależnej, tj. wymierzania sprawiedliwości. [...] Sąd w sprawie o wykroczenie, podobnie jak ma to miejsce w innych procedurach penalnych, powinien mieć [...] możliwość podjęcia niezawisłe i niezależnie decyzji, które z uwagi na okoliczności sprawy, w tym determinujące brak karygodności czynu, będą odpowiadały zasadom sprawiedliwego procesu” (wniosek, s. 11-12).

Ponadto wnioskodawca zauważa, że w przypadku wykroczeń karnoskarbowych stwierdzenie przez sąd znikomej szkodliwości społecznej czynu wyłącza odpowiedzialność, zgodnie z art. 1 § 2 k.k.s., natomiast w odniesieniu do wykroczeń stypizowanych w ustawie – Kodeks wykroczeń takiego rozwiązania nie przewidziano. Według Rzecznika, jest to przejaw rażącej niekonsekwencji ustawodawcy w ukształtowaniu odpowiedzialności za wykroczenie; w efekcie dochodzi do niedopuszczalnego zróżnicowania, naruszającego art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sposób sformułowania zarzutów przez wnioskodawcę skłania Sejm do rozważenia aspektów formalnoprawnych zaskarżenia, związanych z dopuszczalnością prowadzenia postępowania przed Trybunałem.

III. Analiza formalnoprawna

1. W analizowanej sprawie przedmiot zaskarżenia został określony zakresowo negatywnie. Rzecznik nie kwestionuje bowiem istniejącej zawartości normatywnej przepisu, lecz wskazuje na nieujęcie w nim treści, które powinny tam się znaleźć, aby wywiedziona z przepisu norma była zgodna z Konstytucją. W konsekwencji ich nieuwzględnienia przepis staje się, zdaniem Rzecznika, niezgodny z Konstytucją.

Taki sposób sformułowania zarzutu jest teoretycznie dopuszczalny, jednakże wymaga szczególnie wnikliwej analizy intencji wnioskodawcy. Mechanizmy podziału i równowagi władz oraz rola sądownictwa konstytucyjnego nie pozwalają bowiem,

aby kontrola konstytucyjności prawa była wykorzystywana do zastępowania ustawodawcy w jego podstawowym zadaniu, jakim jest stanowienie prawa.

Wyrazem tego problemu jest dostrzegana od lat w orzecznictwie Trybunału różnica między zaniechaniem a pominięciem legislacyjnym. W pierwszym wypadku dana kwestia nie została unormowana przez ustawodawcę, w drugim zaś – uregulowanie istnieje, jednak ma charakter niepełny (wycinkowy, ułomny) w stosunku do wymaganego standardu konstytucyjnego. Kontrola norm jest możliwa jedynie w tym drugim wypadku, gdyż Trybunał, jak sam wskazywał, „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Przytoczony pogląd, sformułowany jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., jest respektowany pod jej rządami (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11).

Próbując ułatwić odróżnienie zaniechania od pominięcia legislacyjnego, Trybunał przyjmował, że „linia demarkacyjna oddzielająca «zaniechanie ustawodawcze» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» [czyli pominięcia ustawodawczego – uwaga własna] związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (postanowienie TK z 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 57/09). Może tu zwłaszcza chodzić o nieuwzględnienie – godzące w konstytucyjną zasadę równości – określonej grupy podmiotów w konstrukcji reżimu prawnego odnoszącego się do danej dziedziny stosunków społecznych (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08). Zarazem jednak silnie podkreślano, że konieczna jest w tej mierze powściągliwość sędziowska: „Pochopne «upodobnienie» materii

nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, narażało bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienia TK z: 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Gdy chodzi o inne aspekty zaskarżenia z użyciem formuły zakresowej, TK wskazywał: „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą [...] kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień” (postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02).

W literaturze wypracowane przez Trybunał kryteria odróżnienia zaniechania od pominięcia legislacyjnego bywały krytykowane (zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 238). Postuluje się nawet – *de lege ferenda* – wyposażenie Trybunału w kompetencję do orzekania o zaniechaniu prawodawczym, rozumianym jako nieprzyjęcie przez właściwy organ regulacji prawnej, co do której Konstytucja wymaga jej wydania (zob. A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności Konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 277-316).

Nie proponuje się jednak przyznania Trybunałowi kompetencji do „udoskonalania” prawa przez orzekanie, że przepis spełniający standard konstytucyjny choćby w stopniu minimalnym jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie przewiduje standardu wyższego. Tym bardziej nie jest przedmiotem dyskusji w nauce dopuszczalność zidentyfikowania takiej kompetencji na gruncie obowiązującego prawa. Także sam Trybunał stanowczo odżegnuje się od możliwości posługiwania się formułą zakresową negatywną w celu wymuszenia „ulepszania” prawa przez ustawodawcę po myśli podmiotów inicjujących proces kontroli. Wskazuje bowiem, że wykraczałoby to poza kognicję sądu konstytucyjnego, powołanego do orzekania o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie do uzupełniania przepisów prawnych o treści postulowane przez takie podmioty (zob. np. wyroki TK

z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02; 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13).

2. Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanej sprawy, Sejm pragnie wyrazić zasadniczą wątpliwość, czy na gruncie kwestionowanego przez Rzecznika przepisu można rozważać zaistnienie pominięcia ustawodawczego (a więc także, czy zasadne było posłużenie się w *petitum* wniosku słowem „pomija”). Wnioskodawca wskazuje na zróżnicowanie reżimów odpowiedzialności za przestępstwo, za wykroczenie oraz za przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe. Następnie zaś dodaje, że drugi z wymienionych reżimów różni się od pozostałych, gdyż tylko w nim nie przewidziano jednej z zasad odpowiedzialności – tej mianowicie, która nakazuje odmówić uznania za wykroczenie czynu, gdy jego szkodliwość społeczna okaże się znikoma. Koronnym argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością takiego zróżnicowania ma być odmienne potraktowanie wykroczeń skarbowych, w stosunku do których taka reguła obowiązuje (na równi z przestępstwami skarbowymi).

Niewątpliwie wszystkie wskazane reżimy składają się na odpowiedzialność karną *sensu largo* w rozumieniu konstytucyjnym. Pojęcie odpowiedzialności karnej, którym posłużono się w art. 42 ust. 1 Konstytucji, ma bowiem sens autonomiczny, szerszy niż na gruncie ustawy – Kodeks karny, i obejmuje różne formy wymierzania kar wobec jednostki (zob. np. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06). Powoduje to zbliżenie – a w pewnych sferach nawet ujednoczenie – wymagań stawianych ustawodawcy w zakresie konstruowania zasad odpowiedzialności ponoszonej przez jednostkę za czyny zabronione pod groźbą kary. Zarazem jednak trzeba dostrzegać, że zróżnicowanie wskazanych reżimów odpowiedzialności jest rzeczą naturalną i wynika z odmienności czynów, do których się one odnoszą. Gdyby zasady odpowiedzialności w stosunku do przestępstw i wykroczeń miały przedstawiać się jednolicie, zbędne byłoby tworzenie odrębnego systemu prawa wykroczeń.

Z genetycznego punktu widzenia wykroczenia stanowiły początkowo jedną z kategorii przestępstw. W klasycznej doktrynie francuskiej, wyrosłej na gruncie *Code pénal* z 1810 r. i promieniującej także na inne porządki prawne w XIX wieku, obowiązywał trójpodział przestępstw na zbrodnie (*crimes*), występki (*délits*) i wykroczenia (*contraventions*), przy czym klasyfikacji tej odpowiadało zróżnicowanie kompetencyjne sądów karnych. Stopniowo jednak w wielu nowszych europejskich

kodeksach karnych trójpodział był zastępowany dwupodziałem, a kategorię wykroczeń – jako czynów karalnych niebędących przestępstwami – sytuowano wówczas poza ramami właściwej ustawy karnej (zob. K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2011, s. 294). W pewnym uproszczeniu można rzec, że motywem takiej zmiany było postrzeganie wykroczeń jako czynów odmiennej natury, naruszających normy policyjno-porządkowe (S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 2, Kraków 1998, s. 126).

Polski system prawny opiera się na założeniu odrębności prawa wykroczeń od prawa karnego *sensu stricto*, przy czym dostrzega się ich bliskie pokrewieństwo. Wyrazem tego może być stwierdzenie, iż: „W prawie polskim zwyciężyło na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych już chyba nieodwracalnie stanowisko o formalnej odrębności wykroczenia od przestępstwa, a jednocześnie przekonanie, że prawo wykroczeń jest częścią prawa karnego” (T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 55-56).

Poszukując współcześnie kryterium odróżnienia wykroczeń od przestępstw, wskazuje się, że: „Wykroczenia pozostają [...] nadal odrębną od przestępstw kategorią czynów zabronionych. Są to czyny zabronione przez ustawę, cechujące się jednak generalnie mniejszą szkodliwością społeczną niż przestępstwa, co nie oznacza, że niektórych z nich nie może cechować szkodliwość wyższa niż szkodliwość niektórych przestępstw. Jednakże, jeśli uwzględni się, że w obu tych sferach prawa, czyli karnym i wykroczeń, penalizuje się zarówno naruszenia administracyjnoprawne (przeważające jednak w prawie wykroczeń), jak i kryminalne (przeważające, co naturalne, w prawie karnym), to nie powinno budzić wątpliwości, że w każdej z tych grup naruszenia ujęte jako przestępstwa są czynami o wyższym stopniu szkodliwości społecznej niż naruszenia z tejże grupy będące wykroczeniami” (T. Grzegorzczak [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013, s. 25-26). W podobnym kierunku zmiernają też następujące uwagi: „Prawo o wykroczeniach od prawa karnego różni głównie waga czynów, którymi każda z tych dziedzin prawa się zajmuje. Wykroczenia są czynami karalnymi o niższym stopniu społecznej szkodliwości niż przestępstwa i w związku z tym zagrożone są łagodniejszymi karami. Granica między tymi dwoma rodzajami czynów jest w pewnym stopniu płynna i zdarza się, że ustawodawca przekształca dotychczasowe przestępstwa w wykroczenia lub odwrotnie. Nie dotyczy to jednak zasadniczego zestawu przestępstw i wykroczeń. [...] Charakterystyczne dla wykroczeń jest też to,

że inaczej niż przy przestępstwach ich popełnienie nie łączy się przeważnie z moralnym potępieniem sprawcy” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2013, s. 2-3).

Odrębny charakter – w stosunku do odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia pospolite – ma także odpowiedzialność przewidziana w prawie karnym skarbowym. Reguluje ono zagadnienia odpowiedzialności za czyny naruszające interesy Skarbu Państwa w zakresie podatków, ceł, obrotu dewizowego oraz gier losowych i totalizatorów, a jego specyfika wyraża się w odmienności nie tylko zakresu czynów zabronionych, ale także w swoistych zasadach odpowiedzialności i przepisach proceduralnych (*ibidem*, s. 2).

Należy zauważyć, że w tej dziedzinie prawa nie przewidziano osobnej kodyfikacji dla przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych; ustawa – Kodeks karny skarbowy reguluje odpowiedzialność za obie wspomniane kategorie czynów. Zgodnie z art. 53 § 2 k.k.s.: „Przestępstwo skarbowe jest to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności”. Natomiast w myśl art. 53 § 3 k.k.s.: „Wykroczenie skarbowe jest to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo, jeżeli kwota uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej albo wartość przedmiotu czynu nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia. Wykroczeniem skarbowym jest także inny czyn zabroniony, jeżeli kodeks tak stanowi”. Wiąże się z tym odmienny charakter relacji między przestępstwem skarbowym a wykroczeniem skarbowym niż między przestępstwami a wykroczeniami pospolitymi. W literaturze zauważa się, że „jakkolwiek ustawodawca wprost różnicuje za pomocą nazw charakter obu rodzajów odpowiedzialności [za przestępstwa skarbowe i za wykroczenia skarbowe – uwaga własna], pozostając przy tym w zasadzie wierny konwencji różnicującej prawo karne od prawa wykroczeń (z tą różnicą, że wykroczenia skarbowe cechować musi *in concreto* subminimalne natężenie społecznej szkodliwości czynu, czego brak w wypadku wykroczeń pospolitych), to w wypadku obu kategorii deliktów możemy mówić o odpowiedzialności karnoskarbowej (czy – jak kto woli – karnej skarbowej). Zauważyć bowiem trzeba, że elementy konstytuujące tak przestępstwo skarbowe, jak i wykroczenie skarbowe, wyrażone w rozdziale 1 [k.k.s. – uwaga własna], są identyczne. Różnice w kształcie odpowiedzialności posiadają charakter li tylko zakresowy, co oznacza, że w wypadku

wykroczeń skarbowych pole karalności jest węższe niż w wypadku przestępstw skarbowych (brak penalizacji niesprawczych postaci zjawiskowych oraz usiłowania). To, co najważniejsze dla obu kategorii deliktów, mianowicie konstrukcja obu rodzajów typów czynów zabronionych, pozostaje tożsama” (G. Łabuda [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 22).

Innymi słowy, związki konstrukcyjne między przestępstwami skarbowymi a wykroczeniami skarbowymi są na tyle bliskie – i na tyle odmienne od analogicznej relacji między przestępstwami a wykroczeniami pospolitymi – że trudno doszukiwać się daleko idących podobieństw między wykroczeniami skarbowymi i pospolitymi. Zauważa się w szczególności, że ustawa – Kodeks karny skarbowy „wyklucza wręcz stosowanie do wykroczeń skarbowych zasad odpowiedzialności przewidzianych w kodeksie wykroczeń (art. 46) i zakłada, iż podstawowe zasady odpowiedzialności przewidziane w k.k.s., a ujęte w rozdziale 1 i 2, są z założenia wspólne dla obu przewidzianych tu kategorii czynów zabronionych. Wydaje się zatem, że można nadal mówić o odpowiedzialności karnej skarbowej za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe jako unormowanej przepisami k.k.s., która w pewnych sytuacjach będzie się różnić zarówno od odpowiedzialności karnej za przestępstwa powszechne, określonej w kodeksie karnym, jak i od odpowiedzialności za powszechne wykroczenia, przewidzianej w kodeksie wykroczeń” (T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy...*, s. 32).

Jak wynika z powyższych uwag, w obrębie szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej obowiązują różne szczegółowe reżimy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność karna *sensu stricto* (za przestępstwa), odpowiedzialność za wykroczenia oraz odpowiedzialność karna skarbową, obejmującą przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Każdy z tych reżimów, choć mają one wspólne korzenie, odnosi się do czynów o odmiennym charakterze, co uzasadnia przyjmowane odrębności regulacji w zakresie niektórych zasad ponoszenia odpowiedzialności i zagadnień proceduralnych. Niezrozumiałe jest zatem opieranie argumentacji kwestionującej zgodność przepisu prawa wykroczeń z Konstytucją na wykazywaniu odmienności – określanej przez wnioskodawcę mianem niekonsekwencji – w uregulowaniu jednego z elementów konstrukcyjnych tej odpowiedzialności. Jest tak zwłaszcza dlatego, że owa odmiennność wiąże się ściśle z przyczynami nadania prawu wykroczeń do pewnego stopnia odrębnego statusu

(zob. pkt V.1 niniejszego stanowiska), a także ujęcia go w osobnym akcie o charakterze kodeksu.

Zdaniem Sejmu, wywody Rzecznika zawierają w istocie postulaty *de lege ferenda*, zmierzające do przebudowy polskiego systemu prawa karnego. Postulaty te, mimo że nadano im szatę zarzutów niekonstytucyjności, nie mogą być rozpoznane przez sąd konstytucyjny i powinny ewentualnie zostać skierowane do ustawodawcy w celu skłonienia go do rozważenia zasadności proponowanych zmian. Ostateczna decyzja co do celowości reformy należy jednak właśnie do ustawodawcy, który dysponuje w tym zakresie swobodą, a kierunek rozstrzygnięcia w kwestii zasadności podjęcia prac legislacyjnych jest – i musi pozostać – uzależniony od woli politycznej. Podważanie założeń konstrukcyjnych systemu prawa karnego, zmierzające do zmiany przyjętego modelu reakcji karnej, nie powinno się dokonywać w drodze kwestionowania tego modelu przed Trybunałem jako nie dość odpowiadającego oczekiwaniom wnioskodawcy (czy też, na użytek argumentacji odwołującej się do Konstytucji, „nie dość sprawiedliwego” i „nie dość równego”). Stanowiłoby to czytelne naruszenie podziału władz, zakładającego powierzenie władzy ustawodawczej parlamentowi (art. 10 ust. 1-2 Konstytucji).

Odniesienie się do braku jednolitości uregulowań dotyczących przestępności czynu na gruncie różnych reżimów prawa karnego *sensu largo* miałoby charakter kontroli poziomej. Należy przypomnieć, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału. Zgodnie z jego stanowiskiem, zabieg taki wymagałby „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Z tego względu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Niezależnie od sformułowanego powyżej wniosku o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalny charakter żądań wnioskodawcy, Sejm pragnie też wskazać, że wątpliwe jest spełnienie przez pismo procesowe Rzecznika wymagań ustawowych umożliwiających skuteczne zainicjowanie postępowania przed Trybunałem.

W myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13).

Powyższe wymaganie proceduralne wynika z przyjęcia zasady domniemania konstytucyjności prawa: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Należy też pamiętać, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Muszą one więc realnie – a nie jedynie w warstwie retorycznej – odnosić się do hierarchicznej zgodności prawa.

To wnioskodawcę obarcza ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli. Roli tej nie może przejmować na siebie sąd konstytucyjny, gdyż nie orzeka *sua sponte*, lecz musi respektować zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK). Nie jest to też zadanie uczestników postępowania przed Trybunałem, przedstawiających stanowisko w sprawie. Jak konsekwentnie

przyjmuje Trybunał: „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji adekwatnej do zgłaszanych wątpliwości.

W przekonaniu Sejmu, Rzecznik nie przedstawił dostatecznego uzasadnienia zarzutów niezgodności zakwestionowanej regulacji.

Trzeba wskazać, że część wywodów zawartych we wniosku nie odnosi się w ogóle do relacji między wskazanym w *petitum* zakresem zaskarżenia a powołanymi tam wzorcami kontroli. Przedstawione wcześniej treści zawierają omówienie stanu prawnego i poglądów nauki prawa na konstrukcję społecznej szkodliwości czynu na gruncie ustaw karnych. Samo sformułowanie zarzutu niezgodności art. 1 k.w. z Konstytucją pojawia się dopiero na s. 10 wniosku (przy czym pismo liczy sobie 15 stron). Zarzutowi nie towarzyszy jednak ani jego uzasadnienie, ani wskazanie dowodów na jego poparcie. Można jedynie domyślać się, że skoro Rzecznik wskazuje przepis konstytucyjny gwarantujący prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a następnie omawia znaczenie składającego się nań prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, w szczególności zgodnie z wymogami sprawiedliwości, oraz dalej wskazuje, że w pewnych przypadkach „uznanie [sprawcy czynu zabronionego – uwaga własna] winnym przeczy regułom sprawiedliwości” (wniosek, s. 12), to celem tych zabiegów jest podważenie zgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjnym prawem do sądu w aspekcie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Jest to jednak wniosek dalece wykraczający poza prostą rekonstrukcję zarzutu w postępowaniu, w którym obowiązuje zasada skargowości.

Trudność ze zidentyfikowaniem zarzutu staje się tym większa, że część wywodów Rzecznika zdaje się odwoływać do innych wzorców kontroli niż wskazane w *petitum*, ale zarazem odwołania te są na tyle lakoniczne, iż nie ma podstaw, by zastosować w tej mierze zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Taki charakter ma fragment wskazujący na „wyłączenie realnej roli sądu w podejmowaniu decyzji w przedmiocie odpowiedzialności karnej *sensu largo*”, gdzie wnioskodawca

utrzymuje, że „sąd *de facto* pozbawiony zostaje immanentnej roli mu przynależnej, tj. wymierzania sprawiedliwości”, a tymczasem powinien móc dokonać stosownego rozstrzygnięcia „niezawisłe i niezależnie” (wniosek, s. 12). Nie wiadomo, czy przytoczone stwierdzenia odnoszą się do art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), czy także do art. 10 (zasada podziału władzy), art. 173 (odrębność i niezależność sądów i Trybunałów) lub nawet art. 175 ust. 1 Konstytucji (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy); do przepisów tych nie odwołano się wprost ani w *petitum* wniosku, ani w jego uzasadnieniu (por. np. zarzuty rozpoznane wyrokiem TK z 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13; wniosek Prokuratora Generalnego do TK z 9 lipca 2013 r., sprawa o sygn. akt K 30/13).

Rzecznik posługuje się ponadto argumentacją, której nie sposób uznać za „nadającą się” do rozpoznania przez Trybunał. Wskazuje na głosy w doktrynie, które opowiadają się za uzupełnieniem ustawy – Kodeks wykroczeń o podstawę prawną do wyłączenia przestępności czynu zabronionego, jeżeli jego szkodliwość społeczna jest znikoma. Samo jednak powołanie się na postulaty *de lege ferenda*, nawet gdyby nie można było im odmówić słuszności, nie przesądza o niekonstytucyjności rozwiązań obowiązujących. Trybunał nie orzeka bowiem w przedmiocie racjonalności lub celowości badanych rozwiązań, lecz bada ich zgodność z aktami wyższej rangi w systemie źródeł prawa. Z podobnych względów pozbawione mocy argumentacyjnej w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym jest stwierdzenie, że odmienne ukształtowanie zasad odpowiedzialności na gruncie różnych reżimów prawa karnego stanowi przejaw niekonsekwencji ustawodawcy. Zarzut taki – pomijając to, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście można mówić o niekonsekwencji (zob. pkt V.2 niniejszego stanowiska) – nie odnosi się do zgodności z Konstytucją, lecz ewentualnie do tzw. sprzeczności poziomej, która (jak już była o tym mowa) sytuuje się poza kognicją Trybunału. Co więcej, część argumentacji Rzecznika opiera się na nieudokumentowanych odwołaniach do wypadków znanych opinii publicznej („liczne przypadki ujawniane chociażby w mediach” – wniosek, s. 11) lub stwierdzeniach nieprawniczych (gdy mowa o wyroku, który „stanowi wyraz «bezduszności» prawa i wpływa ujemnie na jego autorytet w społeczeństwie” – wniosek, s. 12).

Szczególnie rażąco jest zupełny brak uzasadnienia zarzutu odnoszącego się do art. 32 ust. 1 Konstytucji, z którym zakwestionowana regulacja, zdaniem Rzecznika, „może pozostawać w sprzeczności” (wniosek, s. 13). Część wniosku

poświęcona zasadzie równości zawiera jeden obszerny akapit podsumowujący kluczowe elementy rozumienia tej zasady w orzecznictwie TK (konstrukcja cechy relewantnej, wymagania stawiane wobec kryterium będącego podstawą różnicowania), a następnie wnioskodawca zamieszcza trzy zdania odnoszące się do zaskarżonego przepisu, o następującej treści: „Jak było to już wskazane w niniejszym wniosku, ustawodawca wykazał się niekonsekwencją w ukształtowaniu odpowiedzialności za wykroczenie. W procedurze karnoskarbowej przyznał bowiem możliwość wyłączenia odpowiedzialności za wykroczenia karnoskarbowe, w przypadku stwierdzenia przez sąd znikomej społecznej szkodliwości czynu, natomiast taką możliwość wyłączył w sprawach o wykroczenia stypizowane w Kodeksie wykroczeń. Takie różnicowanie, w świetle standardów konstytucyjnych jest niedopuszczalne, co świadczy, że pominięcie legislacyjne w art. 1 Kodeksu wykroczeń narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP” (wniosek, s. 15). W przekonaniu Sejmu, przytoczony fragment – w ogóle nieodnoszący się do przywołanych wcześniej konstrukcji służących ocenie zgodności danej regulacji z konstytucyjnym standardem równości – nie spełnia nawet w minimalnym stopniu wymagania uzasadnienia zarzutu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (por. także – w kwestii uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości – wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

Należy przypomnieć, że Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07; postanowienia TK z: 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Uwzględniając procesowe uwarunkowania kontroli konstytucyjności prawa, Sejm wyraża przekonanie, że w analizowanym wniosku Rzecznik nie przedstawił dostatecznego uzasadnienia zarzutów niezgodności art. 1 k.w. z powołanymi wzorcami kontroli. Jest to samoistna podstawa do **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednocześnie, kierując się względami ostrożności procesowej, a także szacunkiem dla urzędu rzecznikowskiego, Sejm przedstawia w dalszej części pisma analizę zgodności zaskarżonej regulacji ze wzorcami konstytucyjnymi. Analiza ta ma jednakże swoisty charakter, co wynika z braku argumentacji wnioskodawcy, do której

należałoby się odnieść w ramach stanowiska Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

Gdy chodzi o pojęcie „rozpatrzenie sprawy”, Trybunał wskazywał, że jego konstytucyjna treść „obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. [...] Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne

i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że „urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym” (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Konstytucyjne prawo podmiotowe do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwej procedurze, będące elementem prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, może być postrzegane jako konkretyzacja ogólnego prawa do sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej (wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06). Sprawiedliwość proceduralna postępowania przed sądem zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw, a więc także zapewnienie stronom uprawnień procesowych odpowiednich do przedmiotu prowadzonego postępowania (wyroki TK z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04). Wymaga również takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).

2. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Konstytucyjna zasada równości i jej konsekwencje zostały obszernie przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zasada ta, według ustabilizowanej linii orzeczniczej, „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej między porównywanymi sytuacjami – innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

Trybunał zauważa, że odmienność potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (a zatem wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy też sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. np. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

Jak wskazywał Trybunał, ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna uzasadniająca nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz (ewentualnie) czy istnieją cechy odmiennie uzasadniające zróżnicowanie podmiotów, musi być dokonane na podstawie celu i ogólnej treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

V. Analiza zgodności

1. W odniesieniu do zarzutu niezgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucyjnym prawem do sądu, w aspekcie składającego się nań prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, można się domyślać, że wątpliwości Rzecznika koncentrują się wokół tego, czy instrumenty prawne powierzone sądowi orzekającemu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie pozwalają zrealizować dyrektywę trafnej reakcji karnej. Wnioskodawca uważa przy tym, że konstrukcja znikomej społecznej szkodliwości czynu, jako eliminująca przestępność czynu zabronionego, jest fundamentalną konstrukcją prawa karnego *sensu largo* i musi znajdować zastosowanie we wszystkich reżimach odpowiedzialności tego rodzaju.

Ustosunkowując się do powyższych wątpliwości, należy zauważyć, że wydzielenie prawa wykroczeń jako osobnego zespołu norm prawnych – powiązanego genetycznie z prawem karnym *sensu stricto*, ale jednak odrębnego, także pod względem legislacyjnym – jest związane ze specyficznym charakterem sankcjonowanych czynów. Jest znamienne, że wśród podstawowych różnic uzasadniających odmienne ukształtowanie zasad odpowiedzialności za wykroczenia wskazuje się w literaturze, że są to czyny charakteryzujące się *in abstracto* niższym stopniem szkodliwości społecznej niż przestępstwa.

Niezależnie od przywołanych wcześniej poglądów przedstawicieli doktryny (zob. pkt III.2 niniejszego stanowiska), warto przytoczyć zwłaszcza następujące stanowisko: „należy przyjąć, że jeżeli przestępstwami są czyny społecznie szkodliwe, uznane w ustawie za zabronione, to wykroczenia należy traktować jako czyny społecznie szkodliwe w stopniu znikomym. Oczywiście, wykroczenia także muszą być czynami w ustawie określonymi. Przyjęcie założenia, że wykroczenia to czyny społecznie szkodliwe w stopniu znikomym wydaje się logicznie i rzeczowo uzasadnione. Czyny stanowiące wykroczenia nie mogą wykazywać, co do zasady, tej samej ujemnej wartości społecznej co przestępstwa. [...] co do zasady – należy przyjąć, że linia dzieląca klasę czynów społecznie szkodliwych, stanowiących z woli ustawy przestępstwa, od klasy czynów stanowiących, również z woli ustaw wykroczenia, opiera się właśnie na kryterium stopnia społecznej szkodliwości czynu. Byłaby to pierwsza różnica o charakterze merytorycznym między przestępstwami a wykroczeniami” (T. Bojarski, *op. cit.*, s. 57).

Jak z powyższego wynika, wyróżnienie przez ustawodawcę wykroczeń jako jednej z kategorii czynów zabronionych pod groźbą kary (a także przez ustrojodawcę – zob. art. 237 ust. 1 Konstytucji) opiera się na założeniu, że w odniesieniu do pewnego rodzaju czynów zasadne jest stosowanie środków reakcji karnej mimo znacząco niższej społecznej szkodliwości niż w przypadku przestępstw. Niższa szkodliwość społeczna czynu, w świetle ustaleń doktryny, jest jedną z najważniejszych różnic między przestępstwem a wykroczeniem. Co więcej, wyrażany jest także pogląd, że do istoty wykroczenia należy znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu. Innymi słowy, różnica między przestępstwami a wykroczeniami, którą Rzecznik chce za pomocą mechanizmów kontroli konstytucyjności wyeliminować jako niepożądaną, to właśnie ta różnica, która na mocy decyzji ustawodawcy legła u podstaw wyodrębnienia prawa wykroczeń jako odrębnego zespołu norm prawa karnego w szerokim znaczeniu. W literaturze wyrażono wręcz pogląd, że gdyby wobec sprawców wykroczeń można było stosować pomocniczo regułę, w świetle której znikomy stopień szkodliwości społecznej pozbawia czyn zabroniony cech przestępstwa (a nie można – zob. wyrok SN z 14 listopada 1978 r., sygn. akt VI KRN 219/78), to „możliwość pociągania do odpowiedzialności sprawców większości wykroczeń stanęłaby pod znakiem zapytania” (A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 33).

W nauce formułowany jest pogląd, że czym innym jest społeczna szkodliwość czynu, a czym innym tzw. społeczne niebezpieczeństwo czynu. Pierwsze z tych pojęć jest cechą konkretnego czynu zabronionego oraz przesłanką zastosowania określonej reakcji karnej, drugie zaś stanowi podstawę decyzji ustawodawcy w kwestii kryminalizacji danego typu zachowań. Innymi słowy, „«społeczne niebezpieczeństwo» wyznacza byt i treść typów czynów zabronionych (i sankcji karnych), lecz nie wyznacza bytu i treści «społecznej szkodliwości» popełnionego czynu tego typu. Ta druga jest bowiem potencjalną właściwością konkretnego czynu zabronionego rekonstruowaną w odrębnym zabiegu, a jej stwierdzenie nie jest potwierdzeniem istnienia społecznego niebezpieczeństwa (tj. uzasadnienia polityczno-kryminalnego), lecz istnienia zjawiska stanowiącego negatywną konsekwencję konkretnego czynu, tj. przesłanki zastosowania określonej reakcji karnoprawnej (tj. uzasadnienia procesowego)” (R. Zawłocki, *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*, Warszawa 2007, s. 153). W tym

sensie można powiedzieć, że społeczna szkodliwość czynu podlega dwukrotnej ocenie – na poziomie abstrakcyjnej oceny typu czynu oraz w odniesieniu do konkretnego czynu danego sprawcy (zob. np. T. Kaczmarek [w:] *System prawa karnego*, t. 3. *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, red. R. Dębski, Warszawa 2013, s. 294; M. Królikowski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I. *Art. 1-31*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2015, s. 124-125).

Na tle okoliczności konkretnego czynu jego szkodliwość społeczna może odrywać się od założonego przez ustawodawcę społecznego niebezpieczeństwa typu czynu, niekiedy dość silnie. Jeżeli jednak przyjmuje się, że wykroczenia cechują się społecznym niebezpieczeństwem (czyli, nieco rzecz upraszczając, abstrakcyjnie stwierdzoną i uogólnioną szkodliwością społeczną) w stopniu znikomym czy też zbliżonym do znikomego, to należy postawić pytanie, jakie mogą być skutki takiej nietypowej rozbieżności między okolicznościami danego czynu a typem ukształtowanym przez ustawodawcę. Wypadki, w których społeczna szkodliwość czynu zabronionego przewyższa jego społeczne niebezpieczeństwo, wolno pozostawić poza zakresem rozważań, gdyż wątpliwości wnioskodawcy się do nich nie odnoszą. Natomiast gdyby społeczna szkodliwość czynu miała być niższa niż jego społeczne niebezpieczeństwo, ale wciąż miałaby istnieć, to należałoby ją określić jako „niższą niż znikoma, lecz wyższą niż zerowa”. Jest wysoce wątpliwe, czy wprowadzenie do systemu prawa tak wysublimowanej i ulotnej konstrukcji intelektualnej byłoby niezbędne do zapewnienia trafności reakcji karnej w obszarze prawa wykroczeń.

Odnosząc się do dostępnych sądowi instrumentów miarkowania tej reakcji ze względu na zróżnicowany stopień społecznej szkodliwości czynu, warto podkreślić, że kryterium to nie tylko może, ale musi zostać uwzględnione przez sąd orzekający w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 33 § 1 k.w.: „Organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego” (zob. też art. 33 § 2-4 k.w.). Pojęcie społecznej szkodliwości zostało objaśnione w art. 47 § 6 k.w., w myśl którego: „Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej

szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia”.

Wbrew twierdzeniom Rzecznika w prawie wykroczeń nie istnieje automatyzm odpowiedzialności, który polegałby na tym, iż sąd „jest zmuszony do przyjęcia odpowiedzialności i karygodności za dane zachowanie pomimo, że brak jest elementu materialnego, gdyż np. rozmiary szkody, czy motywacja sprawcy powodują, że uznanie winnym przeczy regułom sprawiedliwości” (wniosek, s. 12). Ukaranie sprawcy w takich przypadkach wcale nie jest konieczne. Jak bowiem stanowi art. 39 § 1 k.w.: „W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można – biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy – zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary albo odstąpić od wymierzenia kary lub środka karnego”. Pojęcie „charakter i okoliczności czynu” obejmuje m.in. takie elementy jak: rodzaj naruszonego dobra, rozmiar szkody, sposób działania sprawcy, przypadkowość zachowania czy wagę naruszonych reguł ostrożności (T. Grzegorzczak [w:] *Kodeks wykroczeń...*, s. 174). Już na tle tego przykładowego wyliczenia łatwo dostrzec, że jest to zestaw elementów podlegających ocenie w celu ustalenia przez sąd stopnia społecznej szkodliwości czynu. Jeżeli więc okaże się, że stopień tej szkodliwości w danym przypadku jest tak nietypowo niski, że ukaranie sprawcy stanowiłoby obrazę sprawiedliwości, to możliwe jest nawet odstąpienie od wymierzenia kary lub środka karnego. Jest to, rzecz jasna, dopuszczalne w sytuacjach wyjątkowych, bo w przeciwnym razie praktyka sądowa podważyłaby decyzję ustawodawcy o penalizacji danej klasy zachowań. Jak stwierdził SN: „ustalenie braku społecznej szkodliwości [...] możliwe jest jedynie w rezultacie stwierdzenia takich cech konkretnego czynu, które ujawniają tak dalece odbiegające od założonego przez ustawodawcę wzorca czynu zabronionego, że nie pozwalają przyjąć, iż czyn ten jest społecznie szkodliwy, a więc karygodny” (postanowienie SN z 17 grudnia 2003 r., sygn. akt V KK 222/03). Jeżeli zaś szkodliwość jest zerowa (tj. w danym wypadku nie zaistnieje w ogóle), czyn nie stanowi wykroczenia i jako taki nie podlega karze (*argumentum ex art. 1 § 1 k.w.*).

Podsumowując, w przekonaniu Sejmu dopuszczalność ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie przez sprawców czynów cechujących się nieznaczną (znikomą) szkodliwością społeczną jest celową decyzją ustawodawcy i nie można jej uznać za pominięcie legislacyjne. Zarazem trzeba pamiętać, że

system prawa wykroczeń przewiduje instrumenty dające duże możliwości elastycznej oceny potrzeb w zakresie wymiaru kary w konkretnym przypadku i w odniesieniu do konkretnego sprawcy (zob. T. Bojarski, *op. cit.*, s. 151), co pozwala dostosować natężenie reakcji karnej – łącznie z jej brakiem – w zależności od wystąpienia elementów składających się na społeczną szkodliwość danego czynu, w zgodzie z konstytucyjnym nakazem sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

W razie nieuwzględnienia podstawowego wniosku Sejmu o umorzenie postępowania przedstawione uwagi powinny skłaniać do uznania, że art. 1 k.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Co się tyczy zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości, jego ocena w tym świetle jest szczególnie trudna.

Wynika to z faktu, że na podstawie treści zawartych we wniosku nie sposób ustalić, jakim podmiotom prawa (adresatom norm prawnych), charakteryzującym się daną cechą relewantną w równym stopniu, odmówiono – zdaniem Rzecznika – w badanej sprawie równego traktowania. Wydaje się, że wnioskodawca za pomocą formuły naruszenia zasady równości opisuje odmienną zasadę odpowiedzialności za wykroczenie i za wykroczenie skarbowe, a więc tzw. sprzeczność poziomą, która wymyka się kognicji Trybunału. Owa odmienną, jak zostało już wyjaśnione, wynika z przyjętych założeń konstrukcyjnych odpowiedzialności karnoskarbowej, odmiennych niż w wypadku odpowiedzialności za przestępstwa pospolite i wykroczenia pospolite (zob. pkt III.2 niniejszego stanowiska). Nie jest to przejaw niekonsekwencji ustawodawcy, lecz celowego zbliżenia podstawowych zasad odpowiedzialności przewidzianych w ustawie – Kodeks karny skarbowy w odniesieniu do przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych.

Zestawiając prawo wykroczeń z prawem karnym skarbowym, jak to czyni Rzecznik, należy pamiętać, że prawo karne skarbowe jest dziedziną szczególną: „Posiada ono charakter autonomiczny. Recepja przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń została maksymalnie ograniczona (art. 20 § 2 KKS). Odrębność prawa karnego skarbowego w Polsce wyraża się w odrębnej regulacji kodeksowej, zwłaszcza w autonomii części ogólnej oraz w istnieniu własnej części szczególnej z własną typologią czynów skarbowych. [...] Separacja prawa karnego

skarbowego znajduje usprawiedliwienie w odmienności spowodowanej istniejącym uprzednio jego administracyjnym formatem. [...] Stworzyło to asumpt do odmiennego traktowania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz różnicowania ich od przestępstw powszechnych (pospolitych) i wykroczeń” (F. Prusak [w:] *System prawa karnego*, t. 11. *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, red. M. Bojarski, Warszawa 2014, s. 6-7; zob. też uchwałę Izby Karnej SN z 4 kwietnia 2005 r., sygn. akt I KZP 7/05).

Z pewnością nie można uznać, że grupami podmiotów, których sytuację prawną zróżnicowano w niedopuszczalny sposób, mimo wspólnej cechy relewantnej o jednakowym natężeniu, są podmioty odpowiadające za wykroczenia pospolite oraz za wykroczenia skarbowe. Ponoszenie przez jednostki odpowiedzialności za różne kategorie czynów zabronionych, których nazwa rodzajowa zawiera słowo „wykroczenie”, nie stanowi cechy relewantnej w rozumieniu analizy konstytucyjnej, a więc w ujęciu stosowanym na użytek badania, czy dana regulacja prawna spełnia konstytucyjny standard równości. Nie jest też jasne, na czym taka równość miałaby w analizowanym wypadku polegać. Jeżeli chodziłoby o jednolite ukształtowanie zasad odpowiedzialności za wykroczenia pospolite oraz za wykroczenia skarbowe, to prowadziłoby to do wniosku o konstytucyjnej niedopuszczalności wyodrębnienia prawa karnego skarbowego z zakresu prawa karnego *sensu largo*. Wniosek taki trudno nawet rozważać.

Analiza związków zakwestionowanej regulacji z zasadą równości, w świetle wątpliwości przedstawionych przez Rzecznika, nie pozwala uznać tej zasady za adekwatny wzorzec kontroli. Wobec powyższego Sejm wnosi – w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – o stwierdzenie, że art. 1 k.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie, **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski